

ОДБРАМБЕНЕ МЕРЕ У НАШИМ И СТРАНИМ ПРОПИСИМА О ОДБРАНИ

Зоран Вучинић¹

Универзитет у Београду – Факултет безбедности

Одбрамбене мере представљају функционални елемент система одбране, а испољавају се у одређеним поступцима надлежних органа чији је циљ да се снаге одбране доведу у стање готовости ради остваривања одбрамбених задатака. С обзиром на стратешки значај, оне се прописују уставом и разрађују законом. Постоји више оваквих мера које се проглашавају или наређују, у зависности од извора и врсте опасности по безбедност земље. У уставним решењима доминантна је надлежност законодавног органа у овој материји, али разлике постоје у регулисању субсидијерне надлежности.

Кључне речи: *ратно и ванредно стање, ванредна ситуација, мобилизација, приправност, надлежност.*

Увод

Одбрамбене мере могу се дефинисати као одређени поступци надлежних државних органа, које они, сагласно уставу и закону, предузимају са циљем да се укупне снаге одбране или њихов део доведу у стање готовости ради остваривања одбрамбених задатака (активности). По својој суштини оне представљају облике реаговања надлежних институција система одбране на одређене опасности по одбрану и безбедност земље, које одбрамбене снаге из мирнодопског стања треба да доведу у стање готовости и оперативне употребе. Довођење ових снага у такво стање битан је услов извршења њихове основне одбрамбене функције, због чега одбрамбене мере имају стратегијски значај.

Међу најважније одбрамбене мере спадају: *проглашавање ратног стања, ванредног стања и ванредне ситуације, односно наређивање извршења мобилизације и предузимања мера приправности.* Управо због њиховог стратегијског значаја за одбрану земље, природе, садржаја и начина спровођења, као и последица које настају њиховим предузимањем, ове одбрамбене мере су посебно правно уређене, кроз прописивање услова који их детерминишу и надлежности проглашавања и наређивања.

¹ Др Зоран Вучинић је ванредни професор Универзитета у Београду.

Проглашење ратног стања

Ратно стање се проглашава у случају оружаног напада на земљу или када такав напад очигледно предстоји, односно када постоји озбиљна претња да ће до њега доћи. Поред ових, у прописима неких земаља као разлог се наводи и обавеза испуњавања међународних уговора, у ком погледу је карактеристичан Закон о одбрани Руске Федерације (чл. 18) и Устав Пољске (чл. 116).

У упоредном законодавству у употреби је и појам *одбрамбено стање*, што је случај са Основним законом Немачке (чл. 115а), као и појам *стање националне кризе*, што је случај са Уставом Мађарске (чл. 19). Њима слично је *опсадно стање* које познаје Устав Шпаније (чл. 116), Устав Француске (чл. 36) и Устав Турске (чл. 122), с том разликом што се оно проглашава не само у случају рата, већ и у случају распрострањених аката насиља који имају за циљ рушење унутрашњег поретка и основних права и слобода грађана. Закон о одбрани Хрватске познаје и *стање непосредне угрожености*, које се проглашава када постоје очигледни показатељи директних оперативних припрема оружаних снага друге државе за предузимање поступака и активности усмерених на повреду суверенитета и независности, али и у случају оружаног терористичког и другог насилног деловања којим се доводи у питање независност и територијална целовитост државе (чл. 6). Такво стање је познато и под називом непосредна ратна опасност, које је било предвиђено прописима о одбрани бивше СРЈ и СФРЈ.

Законом о одбрани Србије ратно стање је дефинисано као стање опасности у којем је оружаним деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану (чл. 4. тач. 7).

Актом проглашења ратног стања констатује се да се земља налази у стању непријатељства са једном или више држава, тј. да је наступила управо она ситуација са којом се рачунало и због које се приступило успостављању система одбране и одбрамбеним припремама друштва. Зато је акт о проглашењу оваквог стања формални извор обавезе за све субјекте овог система. По правилу, надлежност за проглашење ове мере утврђује се највишим правним актом – уставом.

У неким земљама она је додељена шефу државе, што је, на пример, случај са Уставом Украјине (чл. 106), Уставом Белгије (чл. 167. ст. 1т) и Уставом Луксенбурга (чл. 37). Међутим, у најширој уставној пракси таква надлежност, као основна, додељује се законодавном органу власти (скупштина, парламент). Како је ово колективни орган и како се рачуна са тим да он због таквог својства може бити онемогућен да заседа у околностима које захтевају проглашење ове мере, овлашћење у овом смислу додељује се неком од извршних органа власти, обично шефу државе (субсидијерна надлежност).

Овакав приступ карактеристичан је, на пример, за Устав Словеније (чл. 92), Устав Пољске (чл. 116), Устав Бугарске (чл. 100), Устав Мађарске (чл. 19Ц), Устав Македоније (чл. 125), Устав Литваније (чл. 84) и Устав Естоније (чл. 128). Међутим, према Основном закону Немачке, овај други орган није извршног карактера, већ парламентарно дело које се зове Заједнички одбор (чл. 115а) и који је састављен од две трећине посланика Бундестага и једне трећине чланова Бундесрата (чл. 53а).

Оваква решења настала су из потребе да се обезбеди функционисање система одбране, односно да се избегне могућност његовог паралисања у случајевима када је проглашење ратног стања нужно. Јер, као што смо истакли, ова мера има стратегијски значај пошто се њеним проглашењем одбрамбене снаге доводе у стање готовости за извршавање одбрамбених активности.

По Уставу Србије, надлежност за проглашење ратног стања припада Народној скупштини (чл. 99. тач. 5. и чл. 201), али ако она није у могућности да заседа, одлуку о проглашењу ове мере доноси заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (чл. 201. ст. 2).

Наведена уставна формулација је нејасна по питању начина усвајања ове одлуке, односно није јасно да ли се она доноси једногласно или већином гласова. Ако се доноси консензусом, онда постоји могућност вета, што није функционално решење јер даје могућност паралисања одбрамбеног система. Интересантно је да је и Уставна повеља државне заједнице СЦГ имала идентичан приступ у дефинисању надлежности Врховног савета одбране, али је он био последица констелације односа између чланица те заједнице.

Нешто слично предвиђа и Устав Мађарске у ситуацији када председник Републике треба да прогласи ову меру. Тада је неопходно да се претходно утврди да ли је Парламент заиста онемогућен да врши ову надлежност и да ли је проглашење ратног стања (као и ванредног стања и стања националне кризе) оправдано. Надлежност у овом погледу је заједничка и врше је председник Парламента, председник Уставног суда и председник Владе (чл. 19А ст. 2).

Међутим, постоје и одступања од овакве праксе. Тако, на пример, уставни Холандије (чл. 103. тач. 1), Словачке (102), Италије (чл. 78. и 87. ст. 9), Естоније (чл. 65) и Аустрије (чл. 40) утврђују надлежност само законодавног органа власти у овој материји.

Неки уставни условљавају проглашење ратног стања претходним обавезним предлогом или одобрењем другог државног органа. Тако према Уставу Украјине, Скупштина предлаже овакву меру председнику Републике (чл. 106), а према Уставу Естоније надлежност предлагања припада председнику Републике (чл. 65), с тим што он може самостално да прогласи ову меру једино у случају агресије на Естонију (чл. 128). У неким случајевима надлежност предлагања додељује се влади, по чему је карактеристичан Устав Словеније (чл. 92. ст. 1) као и Основни закон Немачке (чл. 115а). Међутим,

Устав Луксенбурга прописује да велики војвода може прогласити ратно стање тек на основу одобрења Парламента (чл. 37).

Код нас је овакав услов прописан Законом о одбрани, по коме председник Републике и председник Владе заједно подносе Народној скупштини предлог за проглашење ратног (и ванредног) стања (чл. 11. ст. 2. тач. 1. и чл. 12. ст. 2. тач. 1). Они су такође надлежни да учине и предлог укидања ових стања када процене да су престали услови због којих су проглашена (чл. 93. ст. 1).

Специфичности у овом погледу садржи и Устав Хрватске, који се директно не изјашњава о питању надлежности проглашења ратног стања, већ само о надлежности одлучивања о рату и миру. Она је поверена Заступничком дому Сабора (чл. 80), при чему председник Републике, на темељу његове одлуке, објављује рат и закључује мир (чл. 100. ст. 3). Међутим, Законом о одбрани ова материја је прецизније регулисана тако што је прописано да Сабор утврђује ратно стање, при чему предлог може поднети и председник Републике уз супотпис председника Владе (чл. 6). Оно што се може запазити јесте да прописи о одбрани ове државе не предвиђају субвенцијерну надлежност за случај да законодавни орган не може да заседа. Према Уставу, у време трајања ратног стања председник Републике је овлашћен да доноси уредбе са законском снагом, које је дужан да поднесе Сабору (Заступничком дому) на потврду чим он буде у могућности да заседа (чл. 101).

Неки уставни текстови праве разлику између надлежности одлучивања и надлежности проглашавања ове мере. Тако, по Уставу Словачке, Народна скупштина одлучује о проглашењу ратног стања, а председник Републике га на основу те одлуке само проглашава (чл. 102). Идентичне одредбе садржи и Устав Италије (чл. 78. и 87. ст. 9), док по Уставу Аустрије одлуку Савезне скупштине о проглашењу ратног стања мора да објави канцелар (чл. 40). По Основном закону Немачке, такво овлашћење припада савезном председнику (чл. 115а тач. 3).

Дакле, оно што је заједничко у наведеној уставној пракси јесте доминантна улога законодавног органа у одлучивању у овој области. Разлике, међутим, постоје када је реч о учешћу других државних органа у том поступку, односно шефа државе и владе. Један број устава њима не даје било какву надлежност, други им прописују надлежност предлагања ове мере, а трећи надлежност одлучивања само у случају када законодавни орган није у могућности да то учини. Према неким уставима, они имају надлежност једино да прогласе ову меру, након што ју је претходно одобрио законодавни орган.

На унутрашњем плану проглашење ратног стања условљава ступање у дејство низа законских прописа који се, иначе, не примењују у мирnodопским условима. По основу тих прописа низ функција цивилне власти прелази на војне органе, док административна права војних власти добијају знатно проширење, као и надлежност војних судова (тамо где постоје). И остали елементи мирnodопског живота (привреда, школство, комуналне делатно-

сти и др.) прилагођавају се ратној ситуацији. У области правног система суспендује се уобичајена законска процедура, а уведе тзв. ратни прописи, односно уредбе са законском снагом. Тим прописима могуће је ограничити и одређена људска права и слободе, као што су слобода кретања, путовања, информисања и др. Грађани који нису мобилисани обично су обухваћени режимом радне обавезе. Сви ти прописи, дакле, имају циљ да обезбеде ефикасност правног поретка у условима ратног стања.

Према Уставу Србије, Народна скупштина у условима ратног стања може да пропише мере којима се одступа од Уставом зајамчених људских и мањинских права, а када она не може да заседа, заједничку надлежност у овом смислу имају председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе (чл. 201). Одступања су дозвољена само у обиму у којем је то неопходно и без дискриминације на основу расе, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног порекла (чл. 202. ст. 1 и 2).

Међутим, мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу оних уставних одредаба којима се зајамчује право на људско достојанство, право на физички и психички интегритет, право на правично суђење, право на правну сигурност у казненом праву, право на правну личност, право на држављанство, право на слободу мисли, савести и вероисповести, право на приговор савести, право на слободу изражавања националне припадности, право на закључење брака, право на слободно одлучивање о рађању, односно којима се забрањује ропство, насиље над лицем лишеном слободе, изазивање расне, националне и верске мржње и насилна асимилација припадника националних мањина (чл. 202. ст. 4).²

У погледу просторног важења одлуке о проглашењу оваквог стања, по правилу, њено дејство простире се на целокупној територији државе, а то је случај и када је реч о федералним државама. То је и разумљиво будући да је рат стање односа које се негативно одражава на земљу у целини, односно на све њене субјективне и материјалне потенцијале, без обзира да ли је целокупна територија војишна просторија или није.

Проглашење ванредног стања

Ванредно стање се такође проглашава (заводи), а то се чини када унутар државе наступе одређене околности (догађаји) које угрожавају њену безбедност или безбедност њених грађана. Може да обухвати део или целу државну територију и временски је ограничено. Околности због којих се успоставља могу да буду детерминисане друштвеним или природно-технолошким разлозима. У

² Видети чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава Републике Србије.

првом случају најчешће се ради о друштвеним појавама као што су нереди, штрајкови, оружане побуне и тероризам већих размера, а у другом о природним и техничко-технолошким катастрофама, епидемијама заразних болести и др.

Законом о одбрани Србије ванредно стање је дефинисано као стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности (чл. 4. тач. 6).

С обзиром на то да и увођење ванредног стања условљава предузимање одређених одбрамбених активности (нпр. војне и цивилне одбране) и да је такво стање од посебног одбрамбено-безбедносног значаја, оно се такође правно уређује. Тако је питање надлежности проглашења ове одбрамбене мере обично део уставне материје, док се законом прецизније утврђују околности поводом којих се овакво стање уводи, као и права, обавезе и одговорност надлежних друштвених субјеката за време њиховог трајања.

Савремена уставна пракса такође није јединствена у овој материји. Један број устава надлежност проглашавања ванредног стања додељује законодавном органу, а шефу државе само ако законодавни орган то није у могућности да учини. Таква решења, примера ради, садржи Устав Мађарске (чл. 19Ц), Устав Литваније (чл. 144), Устав Словеније (чл. 92) и Устав Бугарске (чл. 100). Међутим, по Уставу Холандије одлуку о проглашењу ванредног стања доноси једино Парламент (чл. 103. тач. 1). Установљена је и надлежност предлагања ове мере, која, на пример, по Уставу Словеније припада Влади (чл. 92), док по Уставу Македоније припада председнику Републике, Владе или најмање 30 посланика Собрања (чл. 125).

Док је у наведеним уставима доминантна надлежност законодавног органа, дотле је у другим таква надлежност додељена шефу државе и он је врши самостално, односно у име или по одобрењу законодавног органа. Тако по Уставу Словачке председник Републике проглашава ванредно стање (чл. 102), док по Уставу Турске председник Републике врши овакву надлежност у име Велике националне скупштине (чл. 104). Међутим, Устав Украјине (чл. 106) и Устав Руске Федерације (чл. 88) надлежност шефа државе условљавају претходним одобрењем законодавног органа. С друге стране, Устав Пољске обавезује председника Републике да своју одлуку достави на одобрење Парламенту у року од 48 сати (чл. 231).

У неким уставима надлежност у овој материји припада влади. У том погледу карактеристичан је Устав Летоније (Глава 4. пар. 62) и Устав Шпаније, с тим што овај последњи захтева претходну сагласност Представничког дома Парламента (чл. 116). По Уставу Француске надлежност припада Министарском већу, с тим што само Парламент може одобрити продужење оваквог стања дуже од 12 дана (чл. 36).

Специфичности у вези са проглашењем ове мере садржи и Устав Естоније, јер надлежност у овој материји разграничава између Парламента и Владе, у зависности од карактера опасности по безбедност земље. Тако је

Парламент надлежан да прогласи ванредно стање у случају постојања претњи уставном поретку (чл. 129), док је Влада надлежна да то учини у случају природних масовних несрећа и катастрофа, или како би се спречило ширење инфективних болести (чл. 78).

У вези с надлежношћу проглашења ове мере, Устав Србије садржи идентична решења са онима која се односе на проглашење ратног стања. На основу Закона о одбрани, Народна скупштина проглашава ову меру на основу претходног предлога председника Републике и председника Владе (чл. 11. ст. 2. тач. 1. и чл. 12. ст. 2. тач. 1).

Одлука о увођењу ванредног стања може да важи најдуже 90 дана, али по истеку тог рока овакво стање се може продужити за исти период. У том периоду Народна скупштина се састаје без посебног позива и не може бити распуштена. Ако она није донела одлуку, потврдиће је у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако је не потврди, одлука престаје да важи са завршетком прве седнице овог органа оджане по проглашењу ванредног стања (чл. 200).

Пракса је различита и по питању разлога за увођење ванредног стања. По Уставу Србије, оно се проглашава када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана (чл. 200. ст. 1). Закон о одбрани уноси више јасноће у ову материју јер наводи узроке угрожавања опстанка државе или грађана, а то су војни и невојни изазови, ризици и претње њиховој безбедности. Војни се испољавају у облику агресије, оружане побуне и кроз друге облике употребе оружане силе, а невојни у облику тероризма, организованог криминала, корупције, елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности (чл. 4. тач. 10 и 11).

Слична решења садржи и Устав Мађарске, по коме се ванредно стање проглашава у случају оружане акције уперене против уставног уређења или стицања или преузимања власти, те у случају аката насиља извршених оружјем од стране наоружаних група, који доводе у озбиљну опасност животе и имовину грађана, као и у случају природних и индустријских катастрофа (чл. 19и). У ову категорију може се сврстати и Устав Словеније, који разлоге за проглашење ванредног стања види у случајевима који представљају велику и општу опасност и који као такви угрожавају опстанак државе (чл. 92. ст. 1), као и Устав Естоније, који проглашење оваквог стања дозвољава у случајевима претње уставном поретку и случајевима природних масовних несрећа и катастрофа, односно потребе спречавања ширења инфективних болести (чл. 78. и 129). Међутим, по Уставу Македоније само велике природне непогоде и епидемије представљају разлоге који оправдавају проглашење ванредног стања (чл. 125. ст. 1).

Неке друге земље разлоге проглашења ванредног стања редукују на наступање одређених друштвених околности које представљају јавну опасност. Тако, на пример, Устав Летоније прописује да се ванредно стање

проглашава уколико је држава угрожена од спољњег непријатеља или у случају унутрашње побуне која доводи у опасност функционисање политичког система или угрожава целину државе или једног њеног дела (Глава 4. пар. 62), док Устав Турске разлоге види у озбиљним економским кризама, али и распрострањеним актима насиља против уставног поретка и основних слобода и права грађана. У случају да ти акти поприме велике размере, може да се заведе и опсадно стање (чл. 120). Такво стање, као што је раније наведено, познаје и Устав Француске (чл. 36) и Устав Шпаније (чл. 116), а проглашава се у случају распрострањених аката насиља који имају за циљ рушење унутрашњег поретка и основних права и слобода грађана. Закон о одбрани Хрватске овакво стање назива стањем непосредне угрожености, које се проглашава када дође до оружаног, терористичког или другог насилног деловања које доводи у питање независност или територијалну целивост државе (чл. 3. тач. 6).

Може се приметити да је угрожавање уставног поретка насилним путем један од разлога за увођење ванредног стања у неким земљама. Негде се он назива уставном демократијом, демократским поретком, правним поретком, демократским слободама грађана, али је у питању иста вредносна категорија.³

Заштита уставног поретка била је једна од функција система одбране коју су прописивали и некадашњи југословенски уставни. Међутим, у садашњем Уставу Републике Србије ова вредносна категорија је изостала, а не помиње се ни у законским прописима којима се овај систем уређује. С друге стране, Кривични законик Републике Србије у члану 311 санкционише кривично дело оружане побуне управљене на угрожавање уставног уређења, безбедности или територијалне целине земље, а то је управо она ситуација која налаже проглашење ванредног стања у земљи, односно која подразумева реаговање система одбране, а могуће и Војске, као његовог институционалног елемента. Оружана побуна је апострофирана и Законом о одбрани као један од безбедносних ризика који детерминише војну одбрану и у ванредном стању (чл. 4 тач. 3 и 10). Она у пракси може бити мотивисана и рушењем уставног поретка, са чиме смо у недавној прошлости имали лоша искуства.

За време трајања ванредног стања могућа је и употреба војске. Тако се, на пример, она може употребити ради сузбијања оружаних аката насиља као подршка полицијским снагама или као подршка јединицама цивилне заштите у поступку санирања последица природних и техничко-технолошких несрећа и катастрофа. То је њена споредна функција, јер се остварује само када други надлежни државни органи нису у могућности да се самостално супротставе таквим појавама. Ту функцију војске прописује Устав Мађарске (чл. 40 Б), Основни закон

³ Тако уставни поредак изричито помиње Устав Португалије (чл. 273) и Устав Шпаније (чл. 8), уставну демократију Устав Румуније (чл. 117), демократски поредак Основни закон Немачке (чл. 87а), демократске слободе грађана Устав Мађарске (чл. 5), Устав Аустрије (чл. 9а).

Немачке (чл. 87а), Закон о одбрани Хрватске (чл. 111), Закон о организацији система националне одбране и војне службе Литваније (чл. 18), Закон о снагама одбране Финске (Део 2), Закон о општој организацији одбране Француске бр. 59-147 из 1959. године (чл. 17), Закон о одбрани Пољске (чл. 3-1а) и др.

И Закон о одбрани дозвољава могућност употребе Војске Србије тако што прописује да она обједињава све учеснике у оружаним операцијама и командује свим снагама које изводе борбена дејства не само у ратном, него и у ванредном стању (чл. 31. ст. 2). Све њене команде, јединице и установе дужне су да се организују и припремају за извршење задатака и у условима ванредног стања (чл. 37). У случају природних и других несрећа већих размера, у којима су на одређеној територији угрожени животи и здравље људи и животиња и материјална добра, Војска Србије може бити ангажована на пружању помоћи становништву (чл. 41). Начелник Генералштаба, односно старешина надлежне команде, у циљу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма и других већих несрећа, може наредити мере спровођења приправности и употребу делова Војске ради отклањања штетних последица које могу настати невојним претњама безбедности (чл. 43). Предвиђена је и војно-полицијска сарадња у случајевима када су угрожени гранични појас, граница и животи људи и материјална добра на том подручју (чл. 39).

Закон о Војсци Србије прописује да председник Републике, или по његовом овлашћењу министар одбране, може одлучити да Војска надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом (чл. 2. ст. 2).

За време трајања ванредног стања такође се могу ограничити нека основна права грађана (нпр. на кретање и јавно окупљање), могу им се увести одређене обавезе (нпр. радна и материјална и обавеза учешћа у јединицама цивилне заштите) и др.

Устав Србије прописује да Народна скупштина проглашењем ванредног стања може прописати мере којима се одступа од Уставом зајамчених људских и мањинских права, а ако није у могућности да се састане, такве мере може прописати Влада посебном уредбом, уз супотпис председника Републике. Влада је дужна да овај акт поднесе Народној скупштини на потврду у року од 48 сати од њеног доношења. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања. Њихово трајање не може бити дуже од 90 дана, а по истеку тог рока могу се обновити под истим условима (чл. 200. ст. 4, 7, 8. и 9). Оне не смеју да праве дискриминацију по основу ра-

се, пола, језика, вероисповести, националне припадности или друштвеног покрета и престају да важе престанком ванредног стања (чл. 202. ст. 2. и 3).

Међутим, мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу оних уставних одредаба којима се зајамчује право на људско достојанство, право на физички и психички интегритет, право на правично суђење, право на правну сигурност у казненом праву, право на правну личност, право на држављанство, право на слободу мисли, савести и вероисповести, право на приговор савести, право на слободу изражавања националне припадности, право на закључење брака, право на слободно одлучивање о рађању, односно којима се забрањује ропство, насиље над лицем лишеним слободе, изазивање расне, националне и верске мржње и насилна асимилација припадника националних мањина (чл. 202. ст. 4).⁴

Проглашење ванредне ситуације

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада. Могућност њеног настанка детерминисала је потребу конституисања и функционисања система заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине у ситуацијама када су ове виталне друштвене вредности угрожене одређеним догађајима, као што су елементарне непогоде, техничко-технолошке несреће, удеси и катастрофе, терористички акти и ратне околности.

Ванредну ситуацију треба разликовати од ванредног стања, које је дефинисано као стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности. Другим речима, за проглашење ванредног стања потребно је да дође до угрожавања опстанка државе и грађана, што код ванредне ситуације није случај, без обзира на сличност, па и идентичност разлога због којих се проглашава. То значи да разлози за проглашење ванредне ситуације могу да постану и разлози за проглашење ванредног стања, али само ако својим обимом и интензитетом угрозе опстанак државе и грађана. Зато је и логично што је такво стање уставна категорија и што га проглашава Народна скупштина, односно што производи посебне правне последице за време трајања. С друге стране, ванредна ситуација је законска категорија чији је режим проглашења другачије уређен.

⁴ Видети чл. 23, 24, 25, 26, 28, 32, 34, 37, 38, 43, 45, 47, 49, 62, 63, 64. и 78. Устава Републике Србије.

Према Закону о ванредним ситуацијама, ванредна ситуација се проглашава одмах по сазнању да непосредна опасност може да наступи, односно када је већ наступила а није се могла предвидети или ако због других околности није могла бити проглашена одмах после сазнања о опасности од њеног наступања (чл. 30).

Проглашава се за општину, град или град Београд, за део или целу територију Републике Србије. За општину, град или град Београд проглашава се ако постоји непосредна опасност да ће захватити или ако је већ захватила део или целу територију општине, града или града Београда, док за Републику Србију, односно њен део, проглашава се ако постоји непосредна опасност да ће захватити или ако је већ захватила најмање две општине или ако не постоје довољне могућности општине за одговор на појаву непосредне опасности (чл. 31).

Одлуку о проглашењу ове мере, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације, доноси за територију општине – председник општине, односно за територију града и града Београда – градоначелник. За територију аутономне покрајине одлуку доноси њен извршни орган власти, а на предлог Покрајинског штаба за ванредне ситуације, док одлуку за територију Републике Србије или њен део доноси Влада, на предлог републичког штаба за ванредне ситуације (чл. 32).

Као што видимо, наведени закон извршио је поделу надлежности у вези са питањем проглашења ванредне ситуације, узимајући за критеријум територијалну распрострањеност опасности због којих се ова мера проглашава. И у томе се види разлика између овог стања и ванредног стања чије је проглашење потпуно централизовано.

Извршење мобилизације

Мобилизација је мера чијим се предузимањем обезбеђује попуна људством и материјалним потребама оружаних снага и других снага одбране, које из мирнодопске организације и стања прелазе на ратну организацију. Тај прелазак је нужан како би се обезбедило да сви ови субјекти одбране буду у пуној приправности за извршење својих задатака у наведеним стањима угрожености одбране земље и њене безбедности. Она се извршава према плановима мобилизацијског развоја оружаних снага, односно према мобилизацијским плановима као деловима планова за одбрану других снага одбране као субјеката система одбране (нпр. локалне самоуправе, министарстава, одређених привредних друштава, јединица цивилне заштите и др.).

Мобилизација по обиму може да буде – општа и делимична, а по начину извршавања – јавна и тајна. Општа обухвата све субјекте система одбране и материјална средства потребна за одбрану земље, а делимична само оне субјек-

те и материјална средства одређене актом о њеном наређивању. Јавна је она која се јавно наређује и извршава, а у супротном је реч о тајној мобилизацији.

Као стратегијски важну меру, мобилизацију наређује надлежни државни орган који се у упоредном праву одређује или уставом или законом о одбрани. Пракса није уједначена с обзиром на то да је у неким случајевима тај орган шеф државе, у неким парламент, при чему се потенцира надлежност шефа државе у случајевима када је држава изложена агресији, што је функционално решење јер обезбеђује ефикасност система одбране. Такође се уочава пракса разграничења надлежности између ова два органа када је реч о наређивању опште мобилизације (надлежност парламента) и наређивању мобилизације оружаних снага (надлежност шефа државе). Карактеристично је и прописивање надлежности предлагања овакве мере која се додељује влади, шефу државе или парламенту, што значи да се она не може наредити уколико претходно није предложена од ових органа.

Тако, на пример, према Уставу Пољске, у случају директне спољне претње, председник Републике, на предлог Владе, наређује општу или делимичну мобилизацију и ангажовање оружаних снага у одбрани земље (чл. 136). Према Уставу Естоније, парламент наређује мобилизацију на предлог председника Републике, а у случају оружане агресије надлежност припада председнику (чл. 65. и 78). Према Закону о одбрани ове земље, пошто мобилизација буде проглашена, Влада одлучује о њеном обиму, а за време ратног стања надлежност у том погледу припада главнокомандујућем Снага одбране (пар. 20). Према Уставу Финске, председник Републике одлучује о мобилизацији, али на предлог Владе (чл. 129), а такво решење садржи и Устав Словачке (чл. 102. тач. м). Према Уставу Украјине, председник Републике на предлог Скупштине доноси одлуке о мобилизацији (чл. 106). Према Уставу Румуније, Доњи дом и Сенат на заједничкој седници проглашавају општу или делимичну мобилизацију (чл. 62), а уз одобрење Парламента председник Републике проглашава делимичну или општу мобилизацију оружаних снага (чл. 92). Према Уставу Бугарске, председник Републике, на предлог Савета министара, проглашава општу или делимичну мобилизацију (чл. 100), док према Уставу Литваније, Сејм објављује мобилизацију и демобилизацију (чл. 142).

Законом о одбрани Руске Федерације прописано је да њен председник објављује општу или делимичну мобилизацију у случају агресије или претње агресијом, као и појаве оружаних конфликта усмерених против РФ (чл. 4). Према Закону о одбрани Словеније, општу мобилизацију проглашава Државни збор на предлог Владе, о мобилизацији Војске одлучује председник Републике на предлог Владе, а о мобилизацији државних органа и других организација цивилне одбране и заштите одлучује Влада (чл. 25). Према Закону о одбрани Хрватске, председник Републике одлучује о општој мобилизацији на предлог Владе (чл. 7).

Закон о одбрани Србије прописује да мобилизацију наређује председник Републике (чл. 94. ст. 1), а да се она спроводи сагласно Плану одбране Републике Србије (чл. 99. ст. 2) и уређује посебним прописом који доноси Вла-

да (чл. 101). Међутим, одступање постоји када је реч о делимичној мобилизацији, која се наређује ради провере спремности за извршење мобилизације, у оквиру планираних вежби и контроле организовања припрема за одбрану. Мобилизацију грађана, државних органа, привредних друштава, других правних лица, предузетника и материјалних средстава наређује председник Владе, док мобилизацију команди, јединица и установа Војске Србије и војних обвезника распоређених у њој наређују старешине на командним дужностима које овласти председник Републике (чл. 100).

Док овај закон регулише мобилизацију у условима ратног и ванредног стања, Закон о ванредним ситуацијама регулише питање мобилизације цивилне заштите у ванредним ситуацијама, када се оне прогласе (чл. 124–127). Према његовим одредбама, мобилизацијом цивилне заштите из редовне организације и стања прелази се на организацију и стање оперативне готовости за извршење задатака заштите и спасавања, сагласно мобилизацијском плану. Може да буде општа и делимична, а проглашава се јавним саопштењем или појединачним позивом. Општа обухвата све, а делимична потребан део штабова и јединица, као и материјалних средстава.

Делимична мобилизација може се наредити и ради провере спремности за извршење мобилизације, извођења планираних вежби, контроле и употребе јединица за наменске задатке заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и ванредним догађајима. Овакву мобилизацију наређује руководилац надлежне службе, по овлашћењу министра унутрашњих послова.

Ову меру дужна су да спроводе овлашћена и оспособљена правна лица, путем активирања које обухвата поступке, задатке и активности којима се њихови редовни капацитети из редовне организације и стања преводe на организацију и стање спремности за извршење задатака заштите и спасавања. За израду плана активирања одговорни су руководиоци ових правних лица.

Активирање оспособљених правних лица од значаја за аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе налаже извршни орган аутономне покрајине, односно председник општине или градоначелник, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације.

О активирању овлашћених и оспособљених правних лица од значаја за Републику Србију одлучује Влада, на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације или надлежне службе.

Предузимање мера приправности

Мере приправности предузимају се ради спречавања и отклањања опасности које угрожавају одбрану и безбедност земље, а којима се повећава спремност и готовост снага одбране за извршавање борбених и других задатака. Услови за наређивање мера приправности стичу се када наступи неко од наведених стања угрожености одбране земље и њене безбедности. Другим речима, оне се предузимају да би се спречила, односно отклонила опасност од из-

ненадног напада на земљу, као и у случају постојања других опасности по њен суверенитет, независност и територијалну целовитост. Оне такође могу да се предузму и у случају када је угрожен мир у свету, у смислу обавеза које произилазе из Повеље УН или других међународних уговора закључених у складу са њом. Састоје се из одређених политичких, мобилизацијских, безбедносних, организационих и других активности, радњи и поступака.

Ни у овом случају не постоји јединствена пракса у погледу надлежности наређивања оваквих мера. Тако, на пример, према Закону о одбрани Хрватске увођење мера приправности наређује председник Републике на предлог Владе (чл. 8), док према Закону о одбрани Естоније овакве мере наређује Влада, на предлог министра одбране (пар. 21). Према Закону о одбрани Србије, ову меру наређује председник Републике (чл. 94. ст. 1). Као што видимо, његова надлежност у овом погледу је искључива.

Закључак

Одбрамбене мере представљају облике реаговања надлежних институција система одбране, односно државних органа, на одређене опасности по одбрану и безбедност земље, са циљем да се одбрамбене снаге у целини или делимично из мирнодопског стања доведу у стање готовости и оперативне употребе за извршење одбрамбених задатака. Зато оне имају стратешки значај у систему одбране и представљају његов важан функционални елеменат. Међу најважније одбрамбене мере спадају: проглашавање ратног стања, ванредног стања и ванредне ситуације, односно наређивање извршења мобилизације и предузимања мера приправности.

С обзиром на стратешки значај, односно на чињеницу да се њима обезбеђује функционисање одбрамбеног система, поједине одбрамбене мере део су уставне регулативе којом се регулише надлежност њиховог проглашавања и наређивања и прописују околности у којима се оне могу спроводити. Надлежност у овом погледу је примарна и субсидијерна, чиме се искључује могућност паралисања система одбране у ситуацијама када он треба да испуни своју функцију. У највећем броју случајева примарну надлежност има законодавни орган власти, док се питање субсидијерне надлежности различито регулише јер се додељује или шефу државе или влади.

И у нашој уставној пракси примарну надлежност код проглашења ратног и ванредног стања има законодавни орган власти, односно Народна скупштина Републике Србије, док је на специфичан начин уређена субсидијерна надлежност, што отвара извесне дилеме у погледу начина и могућности њеног вршења.

Може се закључити да не постоји јединствени образац у овој материји, нарочито када је реч о проглашењу ратног и ванредног стања. Државе, сагласно сопственој процени, уређују питање надлежности и околности у којима се та надлежност врши.

Литература

А) Прописи Републике Србије

Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 83/06 и 98/06)

Закон о одбрани (*Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 88/09)

Закон о Војсци Србије (*Службени гласник РС*, бр. 116/07 и 104/09)

Закон о ванредним ситуацијама (*Службени гласник РС*, бр. 111/09)

Кривични законик (*Службени гласник РС*, бр. 85/05)

Б) Прописи страних земаља

Устави:

Португалије (http://www.servat.unibe.ch/icl/po00000_.html)

Шпаније (http://www.senado.es/constitu_i/index.html)

Румуније (<http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>)

Основни закон Немачке (<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm>)

Мађарске (<http://www.lectlaw.com/files/int05.htm>)

Аустрије (http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html)

Белгије (http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html)

Луксенбурга (http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.servat.unibe.ch/law/icl/lu00000_.html)

Словачке (http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000_.html)

Пољске (http://www.servat.unibe.pl/icl/pl00000_.html)

Бугарске (<http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en>)

Македоније (http://www.mlrc.org.mk/ZAKONI/Ustav_na_RM.htm)

Литваније (<http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Constitution.htm>)

Естоније (<http://www.president.ee/en/estonia/constitution.php>)

Летоније (<http://www.humanrights.lv/doc/latlik/satver~1.htm>)

Италије (http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html)

Холандије (http://www.servat.unibe.ch/icl/nl00000_.html)

Француске (<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>)

Турске (http://www.servat.unibe.ch/icl/tu00000_.html)

Словеније (<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>)

Хрватске (<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/232289.html>)

Украјине (<http://www.rada.gov.ua/const/conengl.htm>)

Финске (<http://www.om.fi/21910.htm>)

Закони:

(http://www.projects.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_96527.html)

Закон о одбрани Хрватске

(http://www.morh.hr/images/stories/morh_sadrzaj/pdf/zakon%20o%20obrani%20nn33-02.pdf)

Закон о одбрани Пољске (Према: *European Military Law Systems*, edited by Georg Nolte, De Gruyter Recht, Berlin, 2003)